

韓国と日本の地域福祉計画比較¹

—— 政策意図と評価動向を中心に ——

日本福祉大学地域ケア研究推進センター 研究員 バク
朴 ユ
俞 ミ
美

はじめに

日韓の地域福祉計画は、2000年・2003年という時間的ずれはあるものの、法定化によって政策上に位置づけられている。それは、2000年以後、一層強調されている地方分権・自治の反映が両国の地域福祉計画に期待されていることを意味する。両国の地域福祉計画の守備範囲が違うにもかかわらず、比較の対象になりうる理由がそこにあるといえる。

このような文脈から、本稿では、両国の地域福祉計画を比較することから、それぞれの地域福祉計画の特徴を明らかにしたい。これは両国の現状理解とともに、これからの両国の地域福祉計画の展開についての示唆することができると考える。

まず、なぜ地域福祉計画が政策上に登場したか、その政策意図に着目する。つまり、地域福祉計画の政策意図こそ、計画策定や実施、評価の全過程の方向性を示すものだからである。次に、地域福祉計画の政策意図が実際どのように展開されているのかを表すものとして評価に着目する。地域福祉計画評価に着目することによって、政策意図や両国の特徴も明らかにすることができる。したがって、以下では、政策意図と評価という相互関係にある2つの視点を取り入れ、両国の比較を試みるものである。

1. 政策上における地域福祉計画の登場

計画は政策の一手段である。地域福祉計画も行政計画であり、政策手段としての範疇に属している。だから、地域福祉計画の政策意図が明確にならないと、計画そのものも機能しなくなる。地域福祉計画の意義や必要性を論じる際に、政策意図とそれによる評価は重要な物差しである。まず、以下では、2000年以後、法律上に登場した両国の地域福祉計画の政策意図に着目する。

1) 韓国における地域福祉計画の位置づけ

2003年社会福祉事業法の改定と地域福祉計画

2003年改定された社会福祉事業法²では、「地域社会福祉計画」（以下、地域福祉計画）と「地

域社会福祉協議体」(以下、地域福祉協議体)が始めて明記された³。それは、初めて登場した「地域(社会)福祉の体系構築」という法の目的(第1条)を実現するための重要なツールとして取り入れられたものである。地域福祉計画の策定については、住民などの意見が反映されることを明記し、今までと違う新たな計画策定を掲げた(15条の3)。また、市郡区基礎自治体の地域福祉計画の市道広域自治体への提出、それを総合・調整した市道地域福祉計画の保健福祉部への提出というように上部組織への計画の提出義務も明記された(15条の3)。保健福祉部長官あるいは市・道知事は、市・道あるいは市郡区地域福祉計画の実施を評価することができるし、その実施結果を補助金の支援に反映することができる(15条の6)。

上部組織への地域福祉計画書の提出の明記は、強力なトップダウン方式の地域福祉計画策定の推進を明確にしている。地方分権・自治を目指している国の政策の流れにおいて、福祉も例外ではない。この地方分権・自治の実行において、自治体の力量強化は大前提である。

自治体行政の力量こそ、その自治体の福祉レベルをアップさせるという政策的判断から、地域福祉計画は自治体の力量強化のツールとして導入されている。住民のニーズの多様化と複雑化に応じていく新しい仕組みとして、地域福祉計画が位置づけられているのである。そこに、上部組織への提出というトップダウン方式が導入され、住民参加などのボトムアップの手法を取り入れることが求められている。

地域福祉計画マニュアル

韓国の地域福祉計画では、ほとんどの項目体系がマニュアルどおりに構成されている。地域における社会福祉計画として、その内容に部分別(対象別)事業計画、地域のインフラを整備する計画、行・財政計画、評価・進捗管理の体制などを含むものとなっている。部分別計画としては、低所得層、児童、青少年、老人、障害者、ホームレス、女性、ボランティアなどがあげられるが、どのようなことを取り入れるかは、当該地域が抱えている問題、いわゆる地域特性を反映することとされている。

部分別計画では、福祉政策の優先順位を明確にし、それによる財政配分の優先順位も明確にしている。さらに、年度目標や目標数値も具体的に提示されて、行政計画としての進捗管理上の達成度を重視している。このように、部分別計画を重視する市郡区地域福祉計画は、福祉資源の配分、サービスの量の確保、公共と民間のパートナーシップなどを掲げるサービスデリバリーシステムの整備計画としての性格を有している。それに、住民をはじめとする様々な立場の人々の計画策定への参加を掲げることは、地方自治の観点から地域中心の福祉施策化を図ることを意味している。

参加重視は、基礎自治体の地域福祉計画を集め評価する市道地域福祉計画のマニュアルのなかに、よく現れている。提出された市郡区地域福祉計画は、上部組織の市道の点検を受けるが、点検基準として、参加性、具体性、地域性、連携性、合理性が提示されている(保健福祉部 2006)。結局、この上部組織の点検基準が基礎自治体地域福祉計画のもう一つのマニュアルとなるのであ

る。

2003 年社会福祉事業法の改定は、地域社会の地域特性を反映し、社会福祉事業を効率的に推進するための「福祉における地方自治の推進」を求めている。その具体的なツールとして、従来の行政計画とは異なる地域福祉計画が法律上に明記された。地域福祉計画は、住民参加による意見の吸い上げを含め、公共と民間とのパートナーシップを形成し、自治体全体の福祉水準を高めることにその目的がある（保健福祉部 2006）としている。言い換えれば、社会福祉の計画的推進ができる自治体の力量強化が地域福祉計画の重要な一つの政策意図といえる。

2) 日本における地域福祉計画の位置づけ

日本では、韓国より明確で一定定着している地域福祉概念が存在するし、地域福祉計画の系譜もある。以下では、そのような文脈から、法律上の地域福祉計画の登場に注目する。

地域福祉計画の歴史的系譜

日本において、計画における歴史的展開が今日の地域福祉計画に及ぼしている影響は無視できない。日本の地域福祉計画では、社会福祉協議会のコミュニティワーク実践からの系譜と行政の福祉計画からの系譜がある。自治体行政の計画的推進は 1990 年の老人保健福祉計画から始まり、障害者計画、介護保険事業計画に引き続き、2000 年の地域福祉計画登場につながる。行政以外にも社会福祉協議会のコミュニティワーク実践の系譜があり、住民参加のプロセス重視の地域福祉計画に反映されている。他の行政計画と違い、この社会福祉協議会の地域福祉計画の経験が今日の行政の地域福祉計画に活かされていることは大きな特徴といえる。住民参加のプロセス重視こそ、日本の地域福祉論そのもので、地域福祉の計画としての性格を明確に表している。

しかし、地域福祉計画の守備範囲をめぐってはまだ議論が続いている。地域における福祉を地域福祉として捉えている法律上の地域福祉計画は、市町村における福祉計画として対象者別計画を横断的に総合化する計画のイメージをもつ。地域福祉計画における総合化が課題として提示される中で、コミュニティワーク実践の系譜からくる住民参加の地域福祉計画は、行政側に混乱や戸惑いを招いている。

系譜の継承は既存の実践を継承することで、地域福祉計画の展開において重要な基盤となっている。だが、この 2 つの系譜が調和した地域福祉計画のあり方を明確に示していないことが、任意である地域福祉計画策定を阻害する 1 つの理由となっていると考える。住民参加・主体形成といったプロセス重視の地域福祉計画を基に、行政の「地域福祉実践としての地域福祉計画」（平野 2007）のあり方の提示が求められている。

2000 年社会福祉法の成立と地域福祉計画

行政地域福祉計画の本格的登場は、2000 年の社会福祉法の成立からである⁴。法律上、初めて「地域福祉」が登場し、法の目的として「地域福祉（地域における社会福祉）の推進」が明記さ

れた（1条）。90年代の第3条の2「地域への配慮」という形で、初めて法律上で「地域」が登場したことに比べ、いっそう地域という概念の比重が大きくなっている。法律上の地域福祉は、「地域における社会福祉」として明記されているが、地域福祉計画においては、「地域の社会福祉計画」より「地域福祉の計画」として広く受け止められている。先に触れた日本の地域福祉計画における系譜の存在が、そこに影響しているとみられる。地域福祉研究者の多くが地域福祉計画に関心をもっていることや、先駆的な地域福祉計画策定に地域福祉研究者が関わっていることも地域福祉という認識をさらに強調させる傾向をもたらしている。

次に、地域福祉計画の推進において条件整備の条文としてみられる4条と6条に注目する。4条の地域福祉の推進主体に関する規定では、住民、事業者、社会福祉協議会など、地域のすべての人々が地域福祉の推進を担うと規定している。地域福祉の責任主体として地域住民が位置づけられたことは、地域福祉計画が住民の主体性・自発性による住民参加を強調する根拠となっている。なお、6条の自治体行政の責務を地域福祉へ広げてみると、地域福祉計画策定を通じた行政の地域福祉推進の義務は明らかである。しかし、地域福祉計画は義務ではなく、行政の努力義務（任意）計画として規定されている。

さらに、地域福祉計画の盛り込むべき内容（107条）として、地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項、地域福祉活動への住民の参加の促進に関する事項の3つが規定されている。だが、この3つは、具体的な提示がなく曖昧で分かりづらい内容で、計画策定の現場において混乱や戸惑いを招く要因となっている。

地域福祉計画策定の指針

地域福祉計画策定指針（社会保障審議会福祉部会2002）では、地域福祉推進のツールとして地域福祉計画を位置づけ、その登場背景として、市町村中心の福祉行政の役割と地域住民の自主的な助け合いの重要性を掲げている。それは、既存の社会福祉では対応できない新たな社会問題の登場と地域社会の変容の中で、地域社会を基盤とした福祉として、地域福祉の推進が求められることをいう。そこで、同指針は、問題関心の共有化への住民の動機付けと意識向上など、住民の主体的参加の促進を示し、「地域住民の参加がなければ、策定できない」と地域福祉計画における住民参加の重要性を打ち出している。

しかし、同指針は、高齢者・障害者といった対象別計画が登場した後、登場した地域福祉計画の守備範囲について明確に示していない。対象者別の計画が登場した後の計画として、それらの計画を総合化するという地域福祉計画の方向を示してはいるものの、具体的な内容の提示までは至っていない。実際、「総合化」を意識し、それを計画のなかにうまく盛り込んだ地域福祉計画はなかなか見つけられない（全社協2006）。総合化については議論の余地を残しているのである。

このように、指針上では、対象別計画の横断的展開（総合化）、あるいは住民などの自発的展開を行う計画として地域福祉計画が求められている。しかし、総合化と住民参加という計画上の

原則は提示されたものの、その2つの関係性が不明確なまま、指針はとどまっている。

上記の3つから、日本の地域福祉計画の政策意図においての3つのポイントを整理する。義務計画にできなかったこと。法律上の盛り込むべき内容などが、行政にとって分かりづらいものであったこと。指針では、住民参加と総合化という方向提示だけで具体的内容の提示がなかったこと。このように、日本の地域福祉計画は、地方自治や分権の流れの中で、地域福祉推進の有力なツールとして法定化されたものの、その政策意図は曖昧である。地域福祉計画の策定率がなかなか高まらない現状から、政策意図の曖昧さが行政の計画策定への選択を阻害しているといえよう。とくに、自治体の厳しい財政問題や行政・民間・住民などの役割分担の問題など、地域福祉計画への取り組みは自治体の決断を求めているといえる。つまり、自治体の判断に任せられている地域福祉計画策定は自治体の選択の結果とみることができる。

2. 日韓地域福祉計画における評価の位置

地域福祉計画の政策意図が実際どのように展開されているのか。それを表すものとして、評価があげられる。評価は政策意図によって進められるものとしてみられる。以下では、両国の地域福祉計画の政策的登場を踏まえて、地域福祉計画評価の2つの軸を提示する。

1) 政策上の日韓の地域福祉計画比較

先に両国の地域福祉計画が政策上どのように位置づけられているのかに着目した。それに基づき、両国の地域福祉計画をまとめると、次のような違いが現れる（表1）。

表1 日韓の地域福祉計画に関する規定

		日 本	韓 国
登場背景		対象別福祉計画の横断的展開と自発的な福祉活動の推進	地方分権・自治による自治体福祉行政の力量強化、サービスデリバリーシステムの整備（インフラ構築など）
法的規定	策定	社会福祉法 2000 年改正法の目的として「地域福祉の推進」明記（1 条） 計画策定は、努力義務（107 条） 「地域福祉の計画」策定	社会福祉事業法 2003 年改正法の目的として「地域（社会）福祉の体系構築」明記（1 条） 計画策定の義務（15 条の 3・5） 「地域の社会福祉計画」策定
	評価	なし 次期計画策定のため行うが、具体的な指標の提示はない。	地域福祉計画の評価（15 条の 6）
史的な条件		社会福祉協議会の計画策定の経験 高齢者分野など自治体行政計画の経験	なし

地域福祉計画の登場からすると、日本では一連の計画化の後を継ぐ形で地域福祉計画が登場している。老人・障害者などの対象別計画の段階を経て、ある程度社会福祉サービスのイ

ンフラを構築した後、地域福祉計画が登場する。それに比べ、韓国では対象者別計画の段階を経ることなしに、地方分権・自治の流れから進められ、自治体の福祉行政の力量強化という政策意図が大きい中、地域福祉計画が登場している。

韓国の地域福祉計画は、地域の総合社会福祉計画であるが、日本の地域福祉計画は、市町村が策定する地域福祉の計画としての性格が強い。対象者別計画化の段階がなかった韓国では、地域福祉計画を通じて、対象別福祉サービスのインフラ構築のみならず、住民参加や公私協働まで視野に入れている。

日本では法律上地域福祉計画の評価が規定されていないが、韓国では評価が規定されている（15条の6）。保健福祉部長官は市道地域福祉計画を、市道知事は市郡区地域福祉計画を評価し、その結果を費用の補助に反映することができる。したがって、韓国では、地域福祉計画を通じて、行政の力量評価を試みることができる。

日本では、いち早く社会福祉協議会の発展・強化計画や地域福祉活動計画などの取り組みがなされ、地域福祉の計画的推進の経験が蓄積されてきた。また、老人保健福祉計画（1990）を始め、今日の地域福祉計画（2000）にいたる自治体行政の計画的推進も進んできた。それに比べ、韓国ではそのような福祉の計画的推進の経験が足りない。

以上のように、地域福祉計画の歴史がなかった韓国では、日本の対象別計画に沿ったインフラの構築はもちろん、住民参加や公私協働のパートナーシップまで実現しようとする自治体の総合社会福祉計画として地域福祉計画に取り組んでいる。そのなかで、策定プロセスにおいて、住民、行政、福祉機関の専門職、学識経験者などの協議の場をもうけることが求められている点は、日本の地域福祉計画と共通している。このように、両国の地域福祉計画は、福祉における地方自治を強化しようとする地域福祉のツールという点で共通である。

さらに、韓国では地域福祉計画の評価システムがあり、その評価から政策意図がより明確となる。地域福祉計画がどこまで福祉における地方自治を担うことができるのかは、さまざまな評価の動向から注目してみることができるだろう。

2) 地域福祉計画の評価における2つの軸

上記の両国の地域福祉計画の比較のうえ、両国の評価動向を捉える。

まず、両国の地域福祉計画における評価動向を把握する枠組みとして、全国ベースの政策ツールとしての評価（A軸）と、各自治体の個別評価（B軸）の2つの軸を設定する。この2つの軸の設定は、両国がもっている地域福祉計画評価の視点を明らかにする。今まで韓国では、評価が法的に規定されているように、全国ベースの政策ツールとしての評価が主に行われてきた。一方、日本では全国ベースの評価は規定されず、個別自治体の評価が課題として登場している。

A軸：国レベルの政策ツールとしての地域福祉計画評価

両国の地域福祉計画は、行政計画として位置づけられている。日本では、長い間自治体レベル

での福祉計画の取り組みが行われ、その福祉計画間の横断的な展開の必要などから、自治体の判断により、地域福祉計画が策定されるようになっている。一方、韓国では、地方分権や財政の地方委譲などにより、自治体行政の力量強化が地域福祉計画を通じて期待されている。

このような政策意図が地域福祉計画策定に十分反映されているのかについて、両国ともに実態調査を行った経緯がある。そこで、政策のツールとしての地域福祉計画の動向を調べた全国ベースの調査を一つの軸とする。

B 軸：計画サイクルに沿った各自治体の地域福祉計画評価

計画サイクルに沿って、各自治体は評価を行う。この評価は、自治体自らが計画策定の必要や意義を認識する上で、重要である。2007 年から本格的に計画の進行管理に入った韓国の場合、行政が計画実施の主体で、行政の責任に基づいた事業評価として、地域福祉計画評価を行う傾向にある。今までとは違う計画の取り組みである地域福祉計画に相応する評価の取り組みが必要とされるところである。そこで、韓国より先に進んでいる日本の地域福祉計画評価の取り組み、とりわけ自治体独自の政策意図とその評価に注目する。日本の場合、地域福祉計画の政策意図が不明確な中で、自治体の選択によって計画が策定される。その自治体の選択の評価が B 軸の評価で、全国レベルのような外からの評価では簡単に見られない自治体独自の選択や判断の合理性をみる軸である。

地域福祉計画という新たな政策上の取り組みにおいて、評価の取り組みはどのように模索されているのか。以下では、両国の地域福祉計画を取り巻く評価の動向から、政策ツールとしての地域福祉計画を比較する。

3. 韓国における評価の動向

韓国では、成果主義に伴う評価が強調されている。その中で、地域福祉計画は、福祉行政における自治体の力量強化をはかるツールとして期待されている。次では、国レベルでの政策ツール評価である A 軸に着目し、地域福祉計画に関連した 3 つの評価動向を紹介する。

1) 評価指標の開発にみる地域福祉計画の意図と方向性：法律上の地域福祉計画評価

法律上では、地域福祉計画の上部組織へ提出の仕組みが明確に記されている。このような上部組織への提出は、上部組織が下部組織の地域福祉計画を評価することができることを意味する。

地域福祉計画を通して国が何を求めているのかは、提示された評価指標からわかる。広域自治体が基礎自治体地域福祉計画の総合・調整をはかる市道計画のマニュアルからすると、市郡区地域福祉計画の評価指標は、5 つ（参加性・具体性・地域性・連携性・合理性）に提示されている。これは 2006 年後半期に決められていた市道計画の提出を控えて 2006 年 9 月に出されたもので、市郡区計画策定が終わった段階で提示された評価枠組みである。したがって、市道計画のマニ

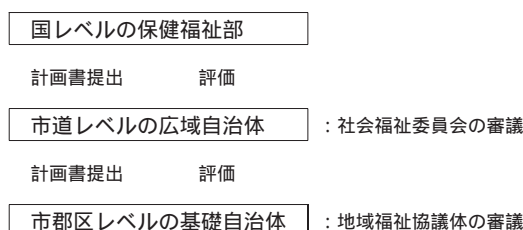


図1 地域福祉計画提出と評価の仕組み

アルのなかで取り入れられた評価指標は、次期（第2期）の基礎自治体計画策定の方向性を示すもう一つの市郡区地域福祉計画のマニュアルとなっている。

ここで一つ注目される点は、評価指標の開発である。市道計画のマニュアルづくりプロジェクトチームのある研究者によれば、当初参加性は考えられなかったという。ところが、実際の計画策定をみると、公私協働を図るためにも、多様な主体の参加を要求せざるを得ないことがわかるようになり、それにつれて参加性という指標を考慮することになったという。そこに表2の5つの評価指標の中で、参加性が一番最初に出てくる理由があるのである。

一方、参加性に関しては、日本の経験が参考になったという。しかしながら、日本でも未だ参加性の評価指標ははっきりされず、地域福祉の推進を図る地域福祉計画にふさわしい評価体系が求められているところである。

表2 5つの評価指標：市郡区地域福祉計画の点検基準

基準	指 標
参加性	計画チームの構成の可否、計画チームの多様な運営主体の包含可否、主要参加者の参加可否、参加主体別の役割分担の適切性、参加方式の適切性など
具体性	科学的需要推定可否、科学的供給推定可否、格差分析可否、需要推定に活用された分析技法の数、事業計画の行政・財政計画の包含可否など
地域性	地域現況と特殊性の把握可否、地域資料分析と計画策定の連携可否など
連携性	中央・広域・基礎など予算負担主体の把握可否、上位計画との関係点検可否、細部計画内供給機関間の連携性の分析可否など
合理性	細部事業の統計的分析可否、F.G.I分析可否、専門家集団の意見の吸い上げ可否、研究員及びTFT意見吸い上げの可否など

出典：韓国保健福祉部（2006）「韓国の市・道地域福祉計画マニュアル」保健福祉部

2) 自治体の福祉水準を測る尺度としての地域福祉計画

地域福祉計画は、保健福祉部の自治体評価における一つの尺度として用いられている。保健福祉部は自治体評価を実施し（2006年）、その結果を公表するなど、自治体間の競争体系を通じて、自治体福祉行政の力量強化を図っている。この自治体評価の中に、地域福祉計画も含まれている。

地域福祉計画の評価においては、大きく2つの尺度が示されている（表3）。一つは地域福祉計画の適正性で、地域特性の反映が重要な指標である。もう一つは、住民ニーズの把握および住民参加が行われているのかを検証しようとするものである。地域福祉計画を通じた住民参加が福

祉行政の力量をはかる重要な指標として考えられているのである。このように、地域福祉計画は、自治体の福祉水準を測るツールとしても認識されている。

表3 保健福祉部の基礎自治団体福祉水準評価における地域福祉計画の評価指標

評価の指標	評価の資料
A. 地域福祉計画の適正性 1) 計画の内容が地域特性を考慮したのか？ 2) 計画の細部事業が実現可能なのか？ 3) 計画が具体的に作成されたのか？	市道に提出した地域福祉計画書 福祉実態及び欲求調査の結果分析資料 市道に提出した地域福祉計画書 市道に提出した地域福祉計画書
B. 住民ニーズの把握および住民参加 1) 住民対象の福祉実態・ニーズ調査の実施可否および適正性 2) 実態及びニーズ調査の分析方法・分析結果の解釈の正確性と結果反映の可否 3) 専門家、地域福祉協議体、住民の意見反映	市道に提出した地域福祉計画書 福祉実態及び要求調査の結果分析資料 市道に提出した地域福祉計画書 福祉実態及び要求調査の結果分析資料 市道に提出した地域福祉計画書 専門家及び住民対象の公聴会などの会議資料、会議録など

出典：金永鍾（2007）「韓国の地域福祉計画策定の実態」第2回日本・韓国地域福祉共同研究会資料。

自治体の力量強化といった政策意図によって、自治体間の比較や評価が試みられているこの評価は、計画が自治体の福祉水準を反映するという前提で行われたとみられる。地域の福祉水準において計画策定の力量を視野に入れているのである。韓国の計画は総合社会福祉計画で、資源整備の部分重要視しているが、計画策定のプロセスにおける住民参加という策定方法も重視している。地域の福祉レベルを示す指標として住民参加を強調することで、地域福祉計画策定における地域福祉推進の機能を表しているといえる。

3) 地域福祉計画策定に関わった研究機関調査⁵ 地域特性の反映かコピー計画か

計画書の提出期限に間に合わせるため、ほとんどの自治体は、地域福祉計画をどのように策定すればいいのかわからないあまり、計画策定を研究機関に委託したケースが多かった。地域福祉計画策定という新たな取り組みは、自治体の福祉行政にはなじみのない仕組みであった。したがって、多くの自治体は、研究機関への委託という選択肢を選んだのである。

その結果、短い期間に、1ヶ所の研究機関がいくつかの自治体の地域福祉計画を担当する現象が現れた。そのことは、地域福祉計画が地域特性を反映していないコピー計画となっているのではないかという疑問をもたらし、国会で研究機関の計画策定の重複受託問題が提起されることに及んだ。早速、保健福祉部が地域福祉計画策定に関わった研究機関調査に取り組んだ結果、全国234ヶ所の基礎自治体のなかで215ヶ所（91.9%）が地域福祉計画を外部機関に委託したことがわかった。さらに、1ヶ所の研究機関が3ヶ所以上の地域福祉計画を担当し策定した自治体は91ヶ所であった。5ヶ所以上の地域福祉計画を担当した研究機関もあり、45ヶ所の自治体の地域福祉計画を策定していた。この91ヶ所の地域を対象に研究機関が地域特性をきちんと反映してい

るのかどうかを調査し、次のような結果を得た。

計画の充実性及び地域特性の反映可否の結果

(調査対象：3ヶ所以上担当した21ヶ所研究機関，91ヶ所の自治体)

類型1：計画の充実性及び地域特性の反映が大体良好：35ヶ所地域

類型2：計画の充実性及び地域特性の反映が多少不足：44ヶ所地域

類型3：地域特性の反映が不足であり，他地域の計画と類似：12ヶ所地域

出典：金永鍾他（2007）「地域福祉計画策定委託機関の現況」韓国保健福祉人材開発院

計画内容の地域特性の反映や充実性の程度をみると、同じ研究機関が取り組んでいる地域福祉計画の場合、地域特性の反映が不足し、他地域の計画と類似している傾向があることが分かる。

外部の研究機関への委託は、地域特性をどのくらいまで踏まえることができるのか。地域福祉計画は、地域の特性を生かすことが1つの目標である。だから、計画策定に関わる研究機関（研究者）がもっとも注意すべきこととして、地域診断があげられる。すなわち、計画に関わる研究機関（研究者）に、地域を診断する能力・努力が求められているのである。

以上のように、韓国では、地域福祉計画が義務化されており、何より地域福祉計画策定は国の政策判断に依拠していることが分かる。A軸にそった地域福祉計画評価が韓国で活発なこともそのような脈絡で理解される。とくに、自治体の福祉水準をはかるにあたって、地域福祉計画が一つの尺度として採択されている点は、地域福祉計画における行政力量強化という政策意図を明確に表している。

しかし、評価の指標化による全国一律の評価は、地域福祉計画が評価指標ばかりに依拠する画一的な計画となる可能性をもたらす。外部機関委託の計画策定が地域特性の反映を十分考慮しきれないという懸念があるように、外部からの政策評価だけが強調されることによって、地域福祉計画の地方自治の機能を損なう恐れがある。

上記の3つのような全国ベースの評価の取り組み以外、年度別計画における自治体行政の計画達成度評価が行われている。しかし、2007年から本格的に計画の進行管理が始まったが、自治体ごとの独自の地域福祉計画では、評価の取り組みの段階にはなっていない。そのため、韓国の評価動向では、B軸の個別自治体の評価については触れないことにする。

4. 日本における評価の動向

最近日本でも地域福祉計画評価の関心が高まっている。2003年度より取り組まれた地域福祉計画の2次計画の時期が迫ってきているからである。地域福祉計画は他の行政計画とは違うプロセス重視の計画であるが故に、評価も異なる方式が求められる。ここでは、日本の地域福祉計画評価の先駆的な事例を取り上げ、その動向に注目する。

(1) A 軸 国レベルの政策ツール評価

日本でも計画策定の必要性の検証でもある全国ベースの実態調査が行われた。まず、地域福祉学会プロジェクトの地域福祉計画策定の実態調査（和気 2007）があげられる。この調査は、計画のプロセスの「結果」に注目した地域福祉計画の達成度と、プロセスの「機能」に注目した地域福祉計画の効果という2つの視点を用いて、地域福祉計画策定の実態を把握した。調査の結果、計画内容の達成度より計画の成果に相対的に回答率が高く現れるなど、地域福祉計画の必要性が項目達成よりプロセスを通じた参加と、それに伴う意識の変化の方に表れていることがわかる。とくに、住民参加が高く現れた市町村は計画の成果も高くなっており、両者の相関性は顕著に現れた（和気 2007：147）。これは、住民参加重視の地域福祉計画策定のプロセスの機能を明らかにしているといえる。

もう一つ、全社協（2006）の地域福祉計画の総合化機能に着目した調査⁶があげられる。総合化は厚生労働省のマニュアルの中で現われているように、地域福祉計画の政策意図の一つである。この全社協の調査は、地域福祉計画において先駆的な10ヶ所を取り上げ、自治体職員のヒアリングを行っているが、総合化の機能に関する十分な評価はなされていない。ヒアリングの結果は、概ね地域福祉計画策定の意義が住民参加の策定プロセスにおかれていることを明らかにしている。地域福祉計画の総合化の機能について、対象者別の枠に収まらない住民の生活問題への対応、あるいは縦割り行政で仕切られた「社会福祉」の枠を超えた施策や活動の展開へとつながっていくもの（平岡 2007：50～2）という提起もなされているが、未だ総合化の基準すら明確ではない。

学会プロジェクトでは計画の達成度や成果、全社協の調査では総合化の機能、という地域福祉計画の政策ツールとしての評価が試みされた。しかしながら、政策ツールとしての地域福祉計画の機能に関する評価はまだ十分とはいえない。これらの調査から、地域福祉計画がプロセスを重視する計画であることは確認されたが、プロセス重視の計画策定が、何をどのように変化させ、どのような成果を出すべきかまでは示されていない。国の政策意図が明確ではない中で、地域福祉計画についての具体的な評価基準の提示もない。

もしかして、政策側から地域福祉計画における参加と総合化に関する具体的な評価基準が提示されていないこと自体が、1つの政策意図として解釈できる。自治体の選択に任された地域福祉計画策定だから、次のB軸のように、評価基準もその選択の合理性が現れるように、自治体が独自に工夫することが望ましいかも知れない。

(2) B 軸 個別自治体の地域福祉計画評価

日本の地域福祉計画は任意計画で、自治体の判断によって計画が策定される。したがって、個別自治体が計画策定を続けていくうえ、計画に関する評価は重要な判断の基準となる。そのとき、計画策定に取り組んだ自治体行政のみならず、参加した人々の評価も重要である。とくに、主体形成を重要な一つの目的としている日本の地域福祉計画では、計画策定の重きがその策定プロセス自体におかれている。1～2年余の長時間を要するプロセス重視の計画策定からすると、その

プロセスを評価せざるを得ない。プロセス評価こそ、行政にとって負担が大きい住民参加重視の地域福祉計画策定に自治体が取り組んだ独自の合理性を見出せるものである。つまり、自治体独自の政策意図が地域福祉計画評価によって検証されるのである。

計画策定に関わった研究者を中心に、自治体の計画策定プロセスをていねいに紹介し検証した例がいくつかある。その中で、茅野市の地域福祉計画の取り組みを取り上げてみる。茅野市地域福祉計画は、先駆的な地域福祉計画策定の実践事例で、実際の計画策定のマニュアルとして他地域の地域福祉計画策定に影響したといえる。

茅野市地域福祉計画策定は、1996年の市民・民間・行政の「住民参加による福祉でまちづくりを進めよう」という合意の下に「茅野市21世紀の福祉を創る会（福祉21茅野）」が発足され始まる（茅野市2006）。しかし、地域福祉計画は行政計画であり、最初計画策定への取り組みには、市長の判断が主要であった。「福祉21茅野」のなかでは12の専門部会があり、部会ごとに協議が行われた。このような一連の作業に参加する市民は100名を越えることになり、「やらざあ100人衆」と総称された。この人々は、茅野市地域福祉計画策定のために協議を重ね、2000年度「福祉21ピーナスプラン」という地域福祉計画をスタートさせる。さらに2005年度、前期5ヵ年計画の評価を踏まえ、2006年度から後期5ヵ年計画をスタートしている。

4年間の時間をかけた地域福祉計画策定と5年間の計画実施との評価において、行政・社協職員による評価プロジェクトチームが構成され、1年間にわたって職員の自己評価を含め、多様な評価の工夫が試みされた。それを以下のように整理する。

茅野市の後期5ヵ年計画に向けての地域福祉計画評価

1) 多角的評価の取り組み

4つの基本理念の総合評価：ともに生きる、生涯にわたって健やかに安心して暮らせるまち、ふれあい・学びあい・支えあいのあふれるまち、すべての人にとって豊かで快適に生活することができるまち。

時系列的評価：10年間のあゆみ

社会的指標：一人当たり国保医療費の推移、一人当たり老人医療費の推移、ボランティアや団体数、人口動向など

行政・社協職員による評価プロジェクトチームの自己評価

2) 調査方法：一般市民・行政職員・社協職員・利用者のアンケート調査・ヒアリング調査、数量調査、統計資料活用など

参考：茅野市（2006）「福祉21ピーナスプラン 茅野市地域福祉計画後期5ヵ年計画」茅野市。

まず、4つの基本理念に含まれる「学びあい」に代表される主体形成という評価視点が重視されている。第2次計画策定に向けての調査内容においても計画にかかわった人々、すなわち行政職員や住民の意識の変化が重要な成果として挙げられている。第2に、時系列的な評価の試みのから、2次計画の方向を示そうとしている。第3に、地域福祉のベンチマークとして社会的指標を開発しようとする試みがなされた。数量的調査を持続的に実施しつつ、そのデータをベンチマークに活用しようとしている。最後に、茅野市は評価の過程においても職員のプロジェクトチームを構成し、1年間の時間をかけて評価プロセスを重視していることが分かる。このように、個別

自治体の地域福祉計画を評価する意義は、次期の計画の策定方法上と策定内容上との課題発見にあるといえる。

しかし、ここで一つ注目したい点は、地域福祉計画が自治体にとって、どのような意味があるのかということである。茅野市のように、市長の政策判断やリーダーシップが計画策定の始まりの重要な要因であった場合、地域福祉計画が行政組織の改編という大きな自治体の変革をもたらしている。地域福祉計画を通じて、研究者が提示した5層構造7を生活圏設定に取り入れ、各層に合わせた業務実施のために、行政組織が改編されたのである。とくに、4つのエリアごとに設置する保健福祉サービスセンターは、支所・出張所ではなく、行政にとって本庁機能の4つのエリアへの移転を意味する（茅野市2006：58）。すなわち、保健福祉サービスセンターが独自の権限をもつ行政組織であることを示す。

市長のリーダーシップから先駆的な政策が展開されている茅野市の場合、地域福祉計画は自治体行政の政策意図のツールとして機能しているといえる。茅野市は、市のミッションとして地域福祉をスローガンとし、地域福祉計画がスタートする2000年を「地域福祉元年」と位置づけた。それと同時に、地域福祉自体を自治体のミッションとして取り入れ行政組織を再編するなど、地域福祉計画策定から自治体独自のねらいを達成している。そのなかで、看過してはならない点は、そのプロセスを住民参加の仕組みで4年間の時間をかけて丁寧に進めたことである。さらに、そこには、研究者の積極的な関わりが存在していた。このような地域福祉計画評価においては、個別自治体の独自の目標設定に相応する自治体独自の評価視点が必要とされるだろう。

日本における地域福祉計画策定の取り組みは、個別自治体の判断による。いわゆるB軸の評価こそ、自治体の地域福祉計画の意義を行政や住民に提案できるのである。とくに、日本の地域福祉計画はプロセスを重視する計画で、計画項目の評価以外にもプロセスから生まれる効果も重要な計画評価の尺度となる。その点において、地域福祉計画はプロセスを通じた意識向上や福祉教育の効果が大きいといえるだろう。それゆえ、計画策定に参加する主体の認識が重要であり、計画策定の参加主体が進行管理や計画評価にもつながるように、評価の方法や体系を工夫する必要がある。地域福祉計画という自治体の裁量に左右される計画において、プロセス重視の地域福祉計画策定を生かした評価が必要とされるのである。

まとめ

両国における地域福祉計画の政策意図と評価動向を整理すると、次の表のようである。

両国の地域福祉計画の登場背景は、福祉の地方自治という大きな文脈において一致する。しかし、国が直面している状況の違いから、具体的な政策意図は違う形で現れる。韓国の場合、日本のような地域の社会福祉インフラの構築といえる老人・障害者などの対象別計画の段階がない。したがって、韓国の地域福祉計画は、福祉サービスのインフラ構築・整備のための地域の総合福祉計画として、政策意図が明確である。それに比べ、日本の地域福祉計画は、地方分権・自治

表 4 日韓の地域福祉計画における政策意図と評価

	守備範囲	A 全国的レベルの評価	B 個別自治体レベルの評価 (第2次計画に向けての評価)
韓国	対象者別 + 地域福祉	国主導の評価 (法律上) 国レベルの政策意図の評価 自治体の力量評価	行政の年度別事業の進行管理 事業計画の達成度
日本	地域福祉	研究次元の評価 地域福祉計画の必要性・意義	自治体レベルの政策意図の評価 地域福祉計画の達成度・効果

注) 日本の対象者別計画として介護保険計画や障害者福祉計画などがあげられるが、評価は規定されていない

を目指す流れから登場し、住民参加と総合化という原則を打ち出しているものの、具体的な政策意図は曖昧である。

ところが、両国における地域福祉計画は、国にとっても、自治体にとっても政策上において有用なツールとして期待されるものである。それを地域福祉計画の可能性として積極的にとらえなおすと、地域福祉計画は法律や指針に縛られずに、自治体独自の政策意図を盛り込んでいく計画として発展する可能性をもっているといえる。それは、必ずしも計画項目の中で現われるとは限らない。むしろ計画策定や実施のプロセスを通して発展する可能性が高い。

しかし、ここで注意すべき点は、地域福祉計画の取り組みが自治体ごとに解釈され活用される程度が異なる点である。言い換えれば、地域福祉計画の推進ツールとしての可能性は、自治体の力量によるとのことである。

地域福祉計画は自治体の力量を強化するツールでもあり、その力量を発揮するツールでもある。前者は、両国の地域福祉計画における国レベルの政策意図 (A 軸) としてみられる。後者は、日本の先進的な自治体の地域福祉計画においてみられるが、国の政策意図を超えた地域福祉計画の可能性の拡大として、自治体の政策意図 (B 軸) が含まれるツールとしての地域福祉計画である。

この後者 (B 軸) の自治体の力量による地域福祉計画の可能性について、すべて自治体の責任に任せることは、国の責任回避としてみられる。日本の地域福祉計画の高い未策定率は、未だに地域福祉計画の推進について行政の戸惑いや躊躇が生じていることを表している。さらに、計画策定だけでなく、実施や評価にもそのような戸惑いや難しさが表れ、地域福祉計画は策定されると終わるという批判の声も出ている。それは、自治体が地域福祉計画を政策のツールとして活用できるように、自治体の力量をアップさせる国レベルでの工夫が足りなかったこととみられる。地域福祉計画という新たな取り組みの提示にとどまらず、それを政策ツールとして利用できるような基盤整備・条件整備の義務が国レベルに求められる。

今の現状では、地域福祉計画の展開が韓国は A 軸に、日本は B 軸に偏っているとみられる。これからの地域福祉計画の発展のためには、国レベルと自治体レベルとが調和した地域福祉計画の運用が必要となると考える。この両軸の調和、すなわちバランスある展開が、地域福祉計画の理想的推進モデルとなるかも知れない。なお、そこで地域福祉計画研究の方向性もみることがで

きるだろう。

注

1 本論文は、本稿のテーマに合わせ、筆者の日本福祉大学博士学位申請論文「日本の地域福祉計画の韓国への応用に関する研究」（2008年）の1章と5章の中から一部抜粋した内容を修正・加筆し多く活用している。

2 韓国の社会福祉事業法（2003年改定）における地域福祉計画

[本条新設 2003. 07. 30.] [施行日 2005. 07. 31.]

1条（法の目的） 「地域社会福祉の体系構築」の明記

15条の3（地域社会福祉計画の策定）

市長・郡首・区長（区役所の長）は、地域住民など利害関係がある人たちの意見を聞いた後、地域社会福祉協議体の審議を経て、当該市・郡・区の地域社会福祉計画を策定し、市・道知事に提出しなければならない。この場合、地域保健法第3条1項の規定による地域保健医療計画と連係しなければならない。

市・道知事は、1項の規定にしたがって提出された市郡区地域社会福祉計画を総合・調整し、社会福祉委員会の審議を経て、市道の地域社会福祉計画を策定し、保健福祉部長官に提出しなければならない。この場合、地域保健法3条の2項の規定による地域保健医療計画と連係しなければならない。

市道知事または市長・郡首・区長は、1項または2項の規定による地域社会福祉計画（以下、地域福祉計画）を策定するにあたって、必要とされると認められる場合には社会福祉関連機関・団体などに対して資料提供及び協力を要請することができる。

保健福祉部長官または、市道知事は、地域福祉計画の内容に関して必要とされると認められる場合には、市・道知事または市場・郡首・区長に対して保健福祉部令が定める事により調整を勧告することができる。

地域福祉計画の策定方法及び策定期間などに関して必要な事項は大統領令として定める。

15条の4（地域福祉計画の内容）

福祉需要の測定及び展望に関する事項

社会福祉施設及び在宅福祉に対する長・短期供給対策に関する事項

人材・組織及び財政など福祉資源の調達及び管理に関する事項

社会福祉デリバリーシステムに関する事項

社会福祉サービス及び保健医療サービスの連携提供方策に関する事項

地域社会福祉に関連された統計の収集及び整理に関する事項

その他、大統領令が定める事項

第15条の5（地域福祉計画の施行）

市・道知事あるいは市・郡・区の首長は、保健福祉部令が定めるところにしたがって、地域福祉計画を施行しなければならない。

市・道知事あるいは市・郡・区の首長は、地域福祉計画を施行するにあたって必要と認められる場合、民間社会福祉関連団体などに人材・技術・財政を支援することができる。

第15条の6（地域福祉計画の施行結果の評価）

保健福祉部長官あるいは市・道知事は大統領令が定めるところにしたがって、市・道あるいは市・郡・区の地域福祉計画の施行結果を評価することができる。

保健福祉部長官あるいは市・道知事は必要の場合、第1項の規定にしたがい、評価結果を第42条の規定による費用の補助に反映することができる。

3 韓国では、公式的な名称で、「地域社会福祉計画」・「地域社会福祉協議体」を使用しているが、「地域福祉計画」・「地域福祉協議体」と略して命ずる場合が多い。実際法律上にも両方明記されている。本論

文が韓国と日本の両方の地域福祉計画を研究の射程に入れている点から、統一的に「地域社会福祉」、「地域福祉協議体」に明記することを断っておく。

4 日本の社会福祉法（2000年）における地域福祉計画

1条（法の目的）地域福祉（「地域における社会福祉」）の推進の明記

4条（地域福祉の推進）地域住民，社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は，相互に協力し福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み，社会，経済，文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように，地域福祉の推進に努めなければならない。

6条（自治体行政の責務）国及び地方公共団体は，社会福祉を目的とする事業を営業者と協力して，社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう，福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策，福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策，その他の必要な各般の措置を講じなければならない。

107条（市町村地域福祉計画に盛り込む内容）市町村は，地方自治法第2条第4項の基本構想に即し，地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定し，又は変更しようとするときは，あらかじめ，住民，社会福祉を目的とする事業を営業者，その他社会福祉に関する活動を行う者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに，その内容を公表するものとする。

地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項

地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項

地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

108条（都道府県地域福祉支援計画に盛り込む内容）都道府県は，市町村地域福祉計画の達成に資するために，各市町村を通じた広域的な見地から，市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「都道府県地域福祉支援計画」という。）を策定し，又は変更しようとするときは，あらかじめ，公聴会の開催等住民，その他の者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるとともに，その内容を公表するものとする。

市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項

社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項

福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項

5 研究機関調査の結果については，韓国で現在「地域福祉計画策定現況分析及び発展方向研究」というプロジェクト（韓国保健福祉部人材開発院）に参加している研究者金永種（キムヨンジョン）（韓国慶星大学社会福祉学科教授）の第2回日本・韓国地域福祉共同研究会の発表に基づいている。この研究機関調査の分析資料は2006年12月の資料である。

6 全国社会福祉協議会により，地域福祉計画に関する調査研究委員会が立ち上げられ，「地域福祉計画による社会福祉の総合化をめざして」というテーマで，地域福祉計画に関する実態調査が行われた。地域福祉計画の現状と方向性を考察しようとした研究で，とりわけ，総合性という地域福祉計画の機能に着目した計画研究といえる（平成17年度地域福祉計画に関する調査研究委員会2006）。

7 茅野市地域福祉計画は，地域福祉システムを構築する目的に，5層構造の生活圏の階層化を取り入れている。1層は長野県レベルの圏域，2層は茅野市の中央機能圏，3層は保健福祉サービスセンター圏，4層は地区圏，5層は行政区・自治会圏，というようにわけて，各々の推進主体や役割などを明確に明記されている。

<参考文献>

韓国保健福祉部（2006）「韓国の市・道地域福祉計画マニュアル」韓国保健福祉部。

平野隆之（2007）「地域福祉実践としての地域福祉計画」牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉

- 計画 福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房.
- 平岡公一 (2007)『政策としての地域福祉計画』牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画 福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房.
- 茅野市 (2006)『福祉 21 ピーナスプラン 茅野市地域福祉計画後期 5 か年計画』茅野市.
- 茅野市の 21 世紀の福祉を創る会・日本地域福祉研究所編 (2003)『福祉 21 ピーナスプランの挑戦 パートナーシップのまちづくりと茅野市地域福祉計画』中央法規.
- 金キョンヘ・崔ウンシク (2003)『自治区単位地域社会福祉計画マニュアル開発研究』ソウル市政開発研究院.
- 金永鍾 (キムヨンジョン) (2007)『韓国の地域福祉計画策定の実態』第 2 回韓国・日本地域福祉共同研究会資料.
- 金永鍾他 (2007)『地域福祉計画策定委託機関の現況』韓国保健福祉人材開発院.
- 朴兪美 (2008)『日本の地域福祉計画の韓国への応用に関する研究』日本福祉大学博士学位申請論文.
- 社会保障審議会福祉部会 (2002)『市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について (一人ひとりの地域住民への訴え)』厚生労働省.
- 武川正吾 (2006)『地域福祉の主流化』法律文化社.
- 和気康太 (2007)『市町村地域福祉計画の全国動向とその課題』牧里每治・野口定久編『協働と参加の地域福祉計画 福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房.
- 全国社会福祉協議会 (2006)『地域福祉計画による社会福祉の総合化をめざして』平成 17 年度地域福祉計画に関する調査研究報告書, 全国社会福祉協議会.